

РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В публикации проведен комплексный анализ порядка рассмотрения земельных споров органами местного самоуправления в Украине, в результате чего выделены его основные стадии. Установлено, что без должного правового обеспечения надежной системы решения споров органами местного самоуправления не может считаться совершенной система регулирования земельных правоотношений.

The complex analysis of order of consideration of the land disputes by the local self-government organs of Ukraine is conducted in a publication. Its basic stages are selected. It is set that without necessary legal providing of the reliable system of disputes decision by local self-government organs the system of adjusting of the land legal relationships can not be considered of perfect.

В умовах побудови правової держави першочергову роль відіграють гарантії прав і законних інтересів усіх суб'єктів і громадян, у тому числі й тих, що володіють земельними правами. З реформуванням земельних відносин виникають нові за своєю сутністю спори, їх питома вага значно збільшуються. Спори пов'язані з приватизацією землі, отриманням земельних сертифікатів, відведенням земельних ділянок в натурі (на місцевості), які стали об'єктами права приватної власності громадян України з подальшим використанням їх власниками, набувають значного поширення в країні. Суперечливе законодавство, активні реформаційні процеси, зумовлені зміною соціально-економічної формації, та підсилений інтерес щодо володіння земельними ресурсами, створили ситуацію підвищеного рівня конфліктності навколо прав на землі в Україні. Становлення і розвиток сучасних земельних правовідносин, що супроводжуються поступовим збільшенням кількості власників земельних ділянок, характеризується збільшенням різного роду спорів, що виникають у зв'язку з реалізацією права власності чи землекористування. У зв'язку з цим актуалізуються проблеми розгляду і вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування.

У вітчизняній науці земельного права проблеми виникнення і вирішення земельних спорів розглядалися такими вченими-правознавцями як В. І. Андрейцев, В. К. Гуревський, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулініч, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик,

Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук та ін. Проте питання розгляду і вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування залишаються недостатньо дослідженими і вимагають поглибленого аналізу.

Метою даної статті є проведення комплексного аналізу порядку розгляду і вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування в Україні.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що більшість суб'єктів земельних правовідносин добровільно і свідомо виконують приписи земельного законодавства [1, С. 65]. Проте нерідкими є акти вчинення земельних правопорушень, що зумовлюється рядом суб'єктивних і об'єктивних причин. Серед основних об'єктивних причин, що породжують земельні правопорушення, П. Ф. Кулініч виділяє причини соціального (недоліки правового виховання, непоінформованість населення щодо вимог чинного законодавства), організаційного (безконтрольність у використанні земель), економічного (відсутність належної матеріальної зацікавленості в раціональному використанні й охороні земель) і юридичного (наявність прогалин у законодавстві, незастосування заходів правового впливу до правопорушників) характеру [2, С. 420]. В. А. Петрик до основних причин виникнення земельних спорів відносить недостатньо чітко регламентований порядок надання земель; несвоєчасне надання відомостей про зміни земельного законодавства; недобросовісна поведінка суб'єктів земельних правовідносин [3, С. 48-49].

Невизначеність юридичного статусу земель територіальних громад призвела в останні часи до масових порушень земельного законодавства при використанні земель населених пунктів [4, С. 332]. Основними причинами порушення земельного законодавства при використанні земель в межах населених пунктів Є. О. Іванова вважає відсутність законодавчого визначення груп земель населених пунктів за видами їх функціонального використання; невизначеність критеріїв відмежування земель різних категорій в межах населених пунктів; не проведення інвентаризації земель у багатьох містах; наявність застарілої містобудівної документації, яка неспроможна вирішувати сучасні питання використання території міст [5, С. 14].

Л. В. Лейба розглядає земельні спори як особливий вид правових відносин, в основі яких знаходяться розбіжності суб'єктів, що проявляються в процесі виникнення, реалізації, зміни чи припинення

земельних прав, їх охорони (захисту) у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів (чи їх визнанням) власників земельних ділянок, землекористувачів, в тому числі орендарів земельних ділянок та інших суб'єктів земельних правовідносин [6, С. 8]. Належне вирішення земельних спорів є однією з найважливіших гарантій реалізації земельних прав та інтересів суб'єктів, забезпечення принципу верховенства права у земельних відносинах. Земельний спір виникає з приводу певних розбіжностей суб'єктів відповідних правовідносин щодо застосування норм земельного законодавства (чи їх порушення), а також встановлення нових і зміни існуючих. Вирішення таких спорів, зазвичай, передбачає переважно дію норм чинного земельного законодавства, а також застосування встановлених процедур [7, С. 26].

Положеннями ст. 159 Земельного кодексу України визначаються процедури розгляду земельних спорів у позасудовому порядку, порядку прийняття рішення та його виконання. Порядок вирішення земельних спорів розглядається як організація діяльності органів місцевого самоврядування по розв'язанню конкретного земельного спору, тобто певна процедура, процес їх розгляду. Доводиться констатувати той факт, що серед приписів, які застосовуються органами місцевого самоврядування при вирішенні земельних спорів, спостерігається недоцільне дублювання окремих положень. Так, повноваженнями в галузі вирішення земельних спорів щодо додержання громадянами правил добросусідства наділені як обласні, так і сільські, селищні, міські ради. Для того, щоб суб'єкти земельних правовідносин, чий права порушені, могли чітко вирішити, до якого органу місцевого самоврядування вони можуть звернутися за захистом своїх прав, необхідно закріпити конкретні критерії розмежування повноважень зазначених органів.

Для комплексного і всебічного дослідження особливостей реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування, пов'язаних із вирішенням земельних спорів, необхідно розглянути порядок їх вирішення. На сьогодні загальноприйнято виділяти п'ять основних стадій процесу вирішення земельних спорів: порушення земельного спору; підготовка до його розгляду; розгляд та розв'язання земельного спору; виконання рішення по суті спору; оскарження рішення по земельному спору. І. І. Каракаш підкреслює, що самоврядний порядок розгляду земельних спорів передбачає форму звернення до зазначених органів, строк розгляду ними, процедуру розгляду та деякі інші вимоги [8, С. 648].

Земельним кодексом України встановлений суворий порядок, який передбачає всі п'ять наведених стадій вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування у позасудовому порядку, починаючи від стадії порушення земельного спору (порушення процедури його вирішення) і закінчуючи виконанням рішення по ньому та його оскарженням. Причинами подання заяви про вирішення земельного спору є порушення прав та законних інтересів власників землі або землекористувачів, а також територіальний земельний спір, так само, як і уявлення, що невірро склалось у заявника щодо належного йому права або про те, що його право є порушеним. Заява зацікавленої особи згідно з ч. 1 ст. 159 Земельного кодексу України є підставою порушення провадження по вирішенню земельного спору [9]. Строк, протягом якого розглядаються земельні спори, охоплює проміжок часу, який починає спливати з моменту подання заяви зацікавленої особи (сторони спору) до органу місцевого самоврядування. Положеннями Земельного кодексу України не визначені необхідні реквізити зазначеної заяви. Але виходячи із загальних вимог до подібних документів правового характеру заява має бути достатньо мотивованою, містити чітко сформульовані вимоги. Подана заява повинна містити повну інформацію стосовно того, між ким, з приводу чого, коли виник земельний спір, яке право було порушено, на яких документах це право ґрунтується тощо.

На стадії порушення земельного спору орган місцевого самоврядування зобов'язаний прийняти заяву про розв'язання земельного спору, попередньо перевіривши, чи відноситься вирішення даного спору до його компетенції. Якщо спір не відноситься до компетенції цього органу місцевого самоврядування, останній вправі повернути заяву, відмовивши у вирішенні земельного спору та вказавши на уповноважений орган, якому підвідомче таке вирішення.

Після завершення стадії порушення земельного спору, прийняття заяви та порушення провадження щодо розв'язання земельного спору починається наступна стадія – підготовки земельного спору до розгляду, яка передбачає підготовку матеріалів справи для вирішення спору по суті. При аналізі норм, які регулюють процедури вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування, можна простежити чіткий вияв домінування публічного інтересу, що характерно і для решти управлінських

процедур. Так, згідно розробок І. О. Іконицької, на стадії підготовки справи до розгляду орган місцевого самоврядування вживає заходів до виявлення зацікавлених осіб та повідомлення їх про прийняття справи до розгляду, проводить збір документів, необхідних для розгляду, вчиняє інші дії для забезпечення швидкого і ефективного розгляду справи, досліджує подані докази та заявлені клопотання осіб [10, С. 83].

За змістом положень Земельного кодексу України, протягом цієї стадії орган місцевого самоврядування, що вирішує земельний спір, повинен вчиняти наступні дії: зареєструвати справу, дослідити представлені документи, проаналізувати особисто викладені заявником аргументи посадовій особі, що перевіряє заяву, в тому числі висловлені під час подання заяви; дослідити документи та інші докази; приймати та вирішувати клопотання; приймати усні та письмові пояснення зацікавлених сторін щодо предмета спору та суті справи; повідомити іншу сторону спору про прийняття заяви та порушення провадження щодо вирішення земельного спору; роз'яснити сторонам їх права та обов'язки при розгляді земельного спору; надати можливість стороні (сторонам) ознайомитись з матеріалами справи (заявою, доданими документами, іншими доказами, клопотаннями та рішеннями по них, запереченнями тощо), самостійно подавати клопотання, пояснення та заперечення щодо предмета спору та процедури його вирішення тощо. На стадії підготовки матеріалів справи до розгляду, а також на всіх подальших стадіях до моменту прийняття рішення за сторонами зберігається право подати клопотання про припинення розгляду земельного спору за примиренням сторін. В разі виникнення складного земельного спору можливим є дослідження відповідними посадовими особами органів місцевого самоврядування ситуації на місцях з метою встановлення фактичних обставин порушення суб'єктивних прав заявника. За результатами такого дослідження складаються акти, що підписуються посадовими особами, які брали участь у їх проведеної, та сторонами, між якими існує цей спір.

На стадії розгляду та розв'язання земельного спору відбувається розгляд та вирішення спору по суті, а також винесення рішення органом місцевого самоврядування. Порядок провадження у цій стадії визначається положеннями ч. 2 та 3 ст. 159 Земельного кодексу України. Земельні спори, належним чином підготовлені

до цієї стадії, розглядаються на сесіях відповідних місцевих рад або засіданнях їх виконавчих комітетів (органів). Сторони спору, належним чином повідомлені про час та місце розгляду спору, повинні взяти участь у його розгляді. Виходячи із змісту ч. 2 ст. 159 Земельного кодексу України, особа має право, навіть без поважної причини, пропустити лише перше засідання уповноваженого органу місцевого самоврядування щодо вирішення земельного спору [9]. Сторона спору може також завчасно подати офіційну згоду на розгляд питання по земельному спору за її відсутності. У такому разі, якщо у компетентного органу місцевого самоврядування достатньо матеріалів та інших доказів для вирішення земельного спору по суті і немає необхідності отримати заперечення чи пояснення іншої сторони, він приймає рішення про розгляд спору за відсутності однієї із сторін. В іншому випадку орган місцевого самоврядування, що розглядає земельний спір, повинен перенести розгляд спору по суті на інший день.

Враховуючи, що в уповноваженого органу місцевого самоврядування мають бути докази, що заявник ще зацікавлений у вирішенні земельного спору, є обов'язковою участь у засіданні сторони, яка порушила земельний спір. Повторна неявка сторони на розгляд питання щодо земельного спору може мати місце лише з поважних причин, про які має бути повідомлено органу місцевого самоврядування, що вирішує земельний спір. Такими поважними причинами можуть бути хвороба сторони спору (її близького родича або члена сім'ї), перебування у відрядженні, тимчасовий виїзд з постійного місця проживання за умовами та характером роботи тощо.

Наступною стадією розгляду земельного спору органами місцевого самоврядування є прийняття рішення по земельному спору. Положеннями глави 25 Земельного кодексу України не визначені реквізити рішення органу місцевого самоврядування по земельному спору. Але виходячи з необхідності дотримання принципу законності, обґрунтованості та вмотивованості рішення воно має складатися з таких частин: вступної, описової, мотивувальної, резолютивної. У вступній частині мають міститися відомості про дату і місце прийняття рішення, орган місцевого самоврядування, що його ухвалив, назва та інші реквізити цього правового документа, прізвища (найменування) всіх зацікавлених осіб, які брали участь у розгляді справи, тощо. Рішення по земельному спору має бути індивідуальним актом і не може

містити рішення з інших питань. В описовій частині зазначаються відомості про виникнення матеріального правовідношення та земельного спору, пов'язаного з ним, а також позиції зацікавлених сторін. Мотивувальна частина є аналітичною частиною рішення, тому в ній міститься правове, а також фактичне обґрунтування тих висновків, яких дійшов орган місцевого самоврядування під час розгляду земельного спору. У мотивувальній частині мають бути наведені норми матеріального права, що стали підставою вирішення справи, та норми процесуального права, якими керувався орган при прийнятті справи до розгляду, обранні процедури вирішення питань, пов'язаних із здійсненням провадження щодо розв'язання конкретного земельного спору. У резолютивній частині повинен бути у стислій та чіткій формі сформульований висновок, як кінцевий результат розгляду земельного спору. У цій частині зазначаються відомості про порядок виконання рішення, про час вступу рішення у силу. У рішенні, що впливає з положень ч. 4 ст. 161 Земельного кодексу України, також мають міститися відомості про термін виконання рішення.

Передостанньою стадією розгляду земельних спорів є виконання рішення. Порядок виконання рішення по земельному спору – це сукупність заходів та дій, що здійснюються органами місцевого самоврядування та їх уповноваженими посадовими особами, в межах наданих законодавством повноважень, щодо відновлення порушеного суб'єктивного права чи охоронюваного інтересу шляхом виконання прийнятого уповноваженим органом місцевого самоврядування у позасудовому порядку рішення щодо розв'язання земельного спору. На жаль, земельним законодавством не визначається, які заходи щодо виконання рішень по земельних спорах мають право вживати органи місцевого самоврядування.

У разі незгоди однієї сторони з зазначеним рішенням або його частиною вона вправі звернутися до суду (з вимогою вирішення земельного спору по суті). Документи та інші матеріали, зібрані під час позасудового розгляду земельного спору, можуть бути використані під час судового розгляду при поданні позову, а також під час провадження в суді, якщо зазначені матеріали відповідають вимогам, що висуваються до доказів у цивільному процесі. Таким чином, рішення органу місцевого самоврядування, що здійснив позасудовий розгляд земельного спору, не є обов'язковим для суду, який розглядає справу з приводу цього ж земельного спору.

Оскарження рішення органу місцевого самоврядування є останньою стадією вирішення земельного спору. Це пов'язано з тим, що таке оскарження виключає будь-яку можливість виконання рішення, яка має місце лише, якщо з таким рішенням по земельному спору, ухваленим органом місцевого самоврядування у позасудовому порядку, згодна кожна із сторін і жодною із сторін не подана позовна заява про розв'язання цього земельного спору судом у порядку провадження по цивільній справі і суд не відмовив у її прийнятті і не повернув заяву, вважаючи її неподаною.

На підставі аналізу чинного законодавства і наукових досліджень, ми прийшли до висновку, що земельні спори являють собою особливий вид правовідносин щодо розв'язання розбіжностей, пов'язаних з порушенням права власності та права користування, тобто права володіння, користування та розпорядження наданою земельною ділянкою, а також вилученням землі, що виникають між власниками землі та землекористувачами, іншими особами, органами місцевого самоврядування та органами державної влади, що здійснюють управління земельними ресурсами. Широке коло повноважень, яке надається органам місцевого самоврядування при розв'язанні земельних спорів, робить їх впливовими суб'єктами земельних правовідносин. Проте, без належного правового забезпечення надійної системи вирішення спорів органами місцевого самоврядування не може вважатися довершеною система регулювання земельних правовідносин.

Таким чином, на сьогодні загальноприйнято виділяти п'ять основних стадій процесу вирішення земельних спорів: порушення земельного спору; підготовка до його розгляду; розгляд та розв'язання земельного спору; виконання рішення по суті спору; оскарження рішення по земельному спору. Серед всіх вищезазначених стадій розгляду земельного спору ми можемо виявити ознаки існування та прояву публічного інтересу у вирішенні земельного спору та врегулюванні спірних відносин органами місцевого самоврядування. В той же час такі дії є необхідними, оскільки допомагають органу місцевого самоврядування, який почав вирішення земельного спору, забезпечити справедливості свого рішення, тим самим зміцнюючи управлінський авторитет, не покладаючись виключно на добросовісність та сумлінність сторін у спорі.

Література:

1. Хом'яченко С. Поняття і види земельних правопорушень / С. Хом'яченко // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2000. – № 8. – С. 65-66.
2. Кулинич П. Ф. Правова охорона та використання земель / П. Ф. Кулинич // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005. – 848 с.
3. Петрик В. А. Характеристика основных причин возникновения земельных споров и пути их профилактики / В. А. Петрик // Вісник аграрної науки Південного регіону. Сільськогосподарські та біологічні науки. – Одеса, 2006. – Вип. 7. – С. 47-51.
4. Іванова Є. О. Основні причини порушень законодавства при використанні земель у містах / Є. О. Іванова // Актуальні проблеми держави і права. – Одеса, 2005. – Вип. 24. – С. 331-334.
5. Іванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови: автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.06. / Є. О. Іванова. Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2007. – 18 с.
6. Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів: автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.06. / Л. В. Лейба. Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2005. – 19 с.
7. Лейба Л. В. Земельні спори і порядок їх вирішення / За ред. проф. М. В. Шульги: Монографія. / Л. В. Лейба. – Х.: Право, 2007. – 160 с.
8. Каракаш І. І. Правові засади вирішення земельних спорів / І. І. Каракаш // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – 2003. – Вип. 18. – С. 642-650.
9. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
10. Иконичкая И. А. Разрешение земельных споров / И. А. Иконичкая. – М.: Юридическая литература, 1973. – 103 с.